10 M

NOUVEAU TEXTE

COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR L'ECONOMIE ET LE TRAVAIL

AUDIENCES RELATIVES AU PROJET DE LOI 102: LA LOI SUR LES TERRES DU DOMAINE PUBLIC

MEMOIRE PRESENTE PAR LE GRAND CONSEIL DES CRIS (DU QUEBEC)/ADMINISTRATION REGIONALE CRIE

Version révisée -
27 janvier 1987

INTRODUCTION

Ce mémoire est soumis au nom du Grand Conseil des Cris (du Québec), de l'Administration régionale crie, des neuf (9) bandes du territoire de la Baie James, des Corporations de villages cris et des Corporations foncières cries.

Nous avons l'intention d'exposer nos commentaires et recommandations relativement à l'impact du projet de loi 102 - Loi sur les terres du domaine public sur notre population, nos communautés et notre territoire.

Pour les fins de ce mémoire, nos préoccupations sont regroupées sous deux thèmes généraux:

1. La concordance de projet du loi avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois (la Convention) et les lois qui en découlent; et

2. Les incidences du projet de loi quant à la participation crie dans l'aménagement régional des terres et la gestion sur les territoires occupés ou utilisés par les Cris de la Baie James.

D'abord, nous devons souligner que le territoire occupé par les Cris s'étend au-delà des limites du territoire de la région de la Baie James définies dans la Loi sur le développement de la Baie James, L.R.Q. c. D-8 et du territoire visé par la Convention. Par exemple, les droits et intérêts des Cris s'appliquent en réalité bien au-delà du 55^{e} parallèle et à l'est des hautes terres qui forment la limite est de la région de la Baie James et du territoire de la Convention. Conséquemment, toute référence au territoire cri dans ce mémoire inclut ces régions au nord du 55^{e} parallèle et à l'est des hautes terres, occupés ou utilisés par les Cris de Whapmagoostui, de Chisasibi ou de Mistassini (voir entre autres les chapitres 4, 5, 22 et 24 de la Convention).

Nous rappelons ici les propos tenus dans notre mémoire présenté à l'Honorable François Gendron commentant son rapport intitulé "Le choix des régions":

> ...nous considérons que notre territoire comprend les terres bornées au sud par la limite sud des terrains de piégeage cris, à l'est par la limite est des terrains de piégeage des Cris de Mistassini, y compris ceux des hautes terres, et au nord par la limite nord de la région utilisée par les Cris de Poste-de-la-Baleine (maintenant Whapmagoostui).
> (traduction libre)

1. Concordance avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois, la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec et autres textes législatifs adoptés en vertu de la Convention

A. Clause générale d'incompatibilité

Le projet de loi aborde plusieurs sujets déjà couverts dans la Convention et les lois qui en découlent, et en particulier au chapitre 5 de la Convention établissant le régime des terres et la loi accompagnatrice, Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec, L.R.Q. c. R-13.1.

Ce mémoire est soumis avec la réserve suivante: nous maintenons que la Convention et les lois qui en découlent, priment sur tout autre texte législatif en cas de conflit ou d'incompatibilité. Conséquemment, toute modification à la Convention susceptible d'affecter les Cris nécessite leur consentement. A ce sujet, l'article 6 de la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q. c. C-67, stipule que:

> En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au territoire décrit dans la Convention, dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

Il n'y a cependant pas toujours entente sur ce que constitue un "conflit" ou une "incompatibilité". De plus, tel que mentionné ci-dessus, certains de nos territoires ne font pas partie du territoire délimité par la Convention. Par conséquent, la disposition générale citée plus haut ne devrait pas écarter la possibilité d'une clause plus spécifique de non-dérogation dans un texte législatif particulier. Dans le cas de législation traitant des sujets déjà couverts par des régimes particuliers établis dans la Convention (par exemple le régime de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que le régime des terres), il serait approprié d'y inclure des clauses spécifiques d'incompatibilité.

Il existe au Québec des précédents, notamment l'article 185 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q. c. C-61.1, qui stipule que:

> La présente loi s'applique sous réserve de la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec (c. D-13.1).

En ce qui a trait au territoire délimité par la Convention, nous suggérons donc l'inclusion dans le projet de loi d'une disposition semblable à celle qui suit:

> La présente loi s'applique sous réserve de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et des lois qui en découlent.

B. Application du projet de loi

L'article 1 du projet de loi stipule que la présente loi s'applique "à toutes les terres qui font partie du domaine public". Nous avons là un exemple probant de confusion possible à propos de l'application du projet de loi aux personnes et aux territoires visés par la Convention.

Le régime des terres en territoire cri établi par la Convention considère différentes catégories de terres (les régimes inuit et naskapi sont quelque peu différents).

Les terres de la catégorie IA sont des terres dont l'administration, la régie et le contrôle ont été transférés au Canada par le Québec. Le Québec en conserve toutefois la nue-propriété. Les bandes cries ont droit à l'usage et aux bénéfices exclusifs de ces terres et de leurs ressources naturelles. Elles en ont l'administration, la régie, le contrôle, l'usage et la jouissance, comme si elles en étaient les propriétaires. Une loi fédérale spéciale, la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, S.C. 1983-84, c. 18, promulguant l'autonomie gouvernementale et sanctionnant le régime des terres de la catégorie IA, s'applique sur ces terres et l'emporte sur toute loi provinciale (article 4 de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec).

Nous sommes d'avis que ces terres ne font pas partie du domaine public du Québec, au sens de l'article 1 du projet de loi. D'autres interprétations de cet article sont aussi possibles. Il serait donc préférable d'éliminer toute confusion à ce sujet. De toute façon, pour des raisons constitutionnelles, une grande partie du projet de loi ne peut s'appliquer aux terres de la catégorie IA. Ces terres sont, en effet, des "terres réservées aux Indiens" au sens de l'article 91(24) des Lois constitutionnelles de 1867-1982, et tombent donc exclusivement sous la compétence législative fédérale.

Les terres de la catégorie IB sont des terres détenues en pleine propriété par les Corporations foncières cries. Chaque communauté crie a sa propre corporation foncière et les bénéficiaires cris de chacune des communautés cries sont automatiquement et exclusivement membres de leur corporation foncière respective. Ces terres sont détenues pour fins communautaires et ne peuvent être vendues ou cédées qu'au gouvernement du Québec. Bien qu'il semble que les terres de la catégorie IB ne font pas partie du domaine public au sens de l'article 1 du projet de loi, une confirmation législative serait utile.

Dans le cas des terres de la catégorie II, la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec prévoit que celles-ci demeurent "des terres publiques". Il faut cependant se rappeler que ces terres sont désignées pour le bénéfice des communautés cries, qu'elles sont entièrement couvertes par les territoires de chasse ou des terrains de piégeage cris et font l'objet de droits, juridictions et de protections spéciaux (et dans certains cas exclusifs). Si ces terres relèvent du domaine public tel que défini à l'article 1 du projet de loi, des conflits avec plusieurs dispositions de la Convention risquent de s'ensuivre. Nous aborderons ces points plus loin.

Les terres de la catégorie III constituent la majeure partie du territoire cri. La Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec (articles 93 et 177) les reconnait aussi comme terres publiques. Comme nous l'avons mentionné au début de ce mémoire, les droits et intérêts des Cris s'étendent au-delà des limites sud, est et nord du territoire de la région de la Baie James. Les terres de la catégorie III sont entièrement occupées et exploitées par les Cris au moyen de territoires de chasse ou de terrains de piégeage, et font l'objet de droits et de garanties particulières en faveur des bénéficiaires cris.

Certaines incidences possibles de ces ambiguités seront identifiées dans ce mémoire. Pour l'instant, nous n'avons qu'à attirer l'attention sur l'article 2 du projet de loi qui prévoit que le ministre exerce à l'égard de toute terre du domaine public "les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété, sauf disposition contraire d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté". Que signifie donc ceci? Est-ce qu'une restriction particulière des droits et pouvoirs du ministre est requise? Qu'en est-il de la Convention qui n'est pas comprise dans les expressions "loi, décret ou arrêté"? La nécessité d'inclure une clause d'incompatibilité devient évidente.

Nous présenterons ci-dessous d'autres exemples précis reliés à la compatibilité avec la Convention.

C. L'expropriation (article 5 du projet de loi)

La Convention, la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec, ainsi que la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec prévoient des régimes particuliers pour l'expropriation des terres et intérêts sur les terres des catégories IA, IB et II.

Des dispositions très spécifiques portant sur l'expropriation sont prévues dans la Loi sur le régime des terres de la Baie James et du Nouveau-Québec. Pour ce qui est des terres de la catégorie I, il faut se référer aux articles 32 à 48 de la Loi et aux articles 70 à 80 de la Loi dans le cas des terres de catégorie II.

La nature particulière du régime régissant l'acquisition et le remplacement des terres des catégories I et II est reflétée à l'article 34 de la Loi qui spécifie que lorsque la Loi sur l'expropriation est incompatible avec les dispositions de la Loi, ces dernières prévalent.

Les articles 5 et suivants du projet de loi donnent au ministre des pouvoirs étendus quant à l'acquisition ou l'expropriation de tout droit immobilier au bénéfice du domaine public. Il importe que ces dispositions ne soient pas interprétées comme affectant d'aucune façon l'application des régimes particuliers établis par la Convention et dans les lois qui en découlent.

D. L'arpentage des terres

Les articles 14 à 16 du projet de loi soulèvent quelques difficultés en ce qui a trait à l'arpentage et réarpentage des terres de la catégorie IA. La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, par voie de modification à la Loi sur l'arpentage des terres du Canada, prévoit que pour les fins de la Loi, l'expression "terres fédérales" inclut les terres de catégorie IA ou IA-N (terres

naskapies) au sens de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Pour sa part, la Loi sur l'arpentage des terres du Canada prévoit que les travaux d'arpentage des terres fédérales sont exécutés conformément aux directives de l'arpenteur en chef (paragraphe 30(2)).

De plus, pour donner suite à l'article 151 de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, le Règlement sur l'enregistrement des terres des Cris et des Naskapis, (C.P. 1986 - 2490,6, Novembre 1986) a été adopté. Celui-ci prévoit la constitution et le fonctionnement d'un service chargé de l'enregistrement des droits ou intérêts sur les terres des catégories IA et IA-N. Ce service comprend l'arpentage de ces terres. L'article 18 de ce règlement prévoit d'ailleurs que l'arpentage des terres des catégories IA et IA-N soit fait en conformité avec la partie II de la Loi sur l'arpentage des terres du Canada.

L'article 14 du projet de loi prévoit que tout arpentage sur une terre ou affectant ses limites doit, sous peine de nullité, être réalisé conformément aux instructions du ministre de l'Energie et des Ressources. L'article 16 donne aussi au ministre le pouvoir de faire, à l'égard d'une terre déclarée appartenir au domaine public suivant les prescriptions de l'article 2168 du Code civil, toute opération cadastrale qu'il juge utile.

Bien que nous soyons d'avis que les terres des catégories IA et IB ne fassent pas partie du domaine public, ces dispositions nous laissent perplexes quant à leur application aux arpentages des limites extérieures de ces terres ou à l'arpentage des nouvelles terres de la catégorie I désignées comme terres de remplacement ou aux terres consenties à une nouvelle communauté comme cela est présentement le cas avec la bande d'Oujé-Bougoumou.

E. Le Terrier et le Registre des droits d'exploitation des ressources (articles 21 à 26)

Sous réserve de notre position sur l'exclusion des terres de la catégorie I du domaine public, il existe une incompatibilité possible entre les articles 21 à 26 du projet de loi d'une part, et les dispositions concernant l'enregistrement des droits prévus dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec et le Règlement sur l'enregistrement des terres des Cris et des Naskapis, d'autre part.

Bien qu'il n'y ait aucun problème quant à la constitution d'un système parallèle d'enregistrement par lequel toute personne sera libre d'enregistrer des droits octroyés ou détenus sur ou dans des terres de la catégorie IA, les incidences juridiques de ce double enregistrement doivent être clarifiées. Il doit être entendu que les dispositions prévues à la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec et les règlements d'application priment et que les détenteurs de droits ne sont pas obligés de les enregistrer dans le terrier du Québec.

F. L'octroi des droits fonciers - aliénation

Selon l'article 27 du projet de loi, le ministre peut vendre les terres ainsi que les bâtiments et améliorations qui s'y trouvent et qui font partie du domaine public, aux conditions et au prix qu'il détermine conformément à un règlement adopté à cette fin par le gouvernement.

Bien que nous prenions la position qu'une telle disposition ne peut s'appliquer aux terres de la catégorie I pour les raisons énumérées ci-dessus, celle-ci s'appliquerait, en principe, aux terres de la catégorie II qui demeurent de compétence provinciale. La Convention prévoit, cependant, que les terres de catégorie II peuvent être aliénées seulement pour des fins spécifiques ("de développement", telles que définies au paragraphe 5.2.3 du chapitre 5) et aux conditions énoncées dans la Convention (remplacement des terres ou indemnisation si la communauté crie concernée le désire). Il importe donc qu'une compatibilité avec les dispositions de la Convention soit assurée. Ceci tend à démontrer la nécessité de rendre public les projets de règlements, au moment même de l'étude du projet de loi.

L'article 28 du projet de loi qui stipule que le ministre peut vendre des droits superficiaires d'une terre sur laquelle a été consenti un droit en vertu de la Loi sur les mines risque aussi d'être en conflit avec les régimes s'appliquant sur les terres cries des catégories I et II.

Nous prenons note que l'article 31 prévoit que la cession à titre gratuit d'une terre à une municipalité pour la construction ou l'amélioration d'une voie publique est irrévocable à compter de la date des lettres patentes. Les bandes cries devraient pouvoir profiter de cet avantage. Malheureusement, comme elles ne sont pas des "municipalités", ces entités ne pourront en profiter. Cet article devrait donc être modifié de façon à y inclure les bandes cries.

En dernier lieu, les articles 31, 32 et 33 du projet de loi abordent la question du statut des cessions de terres sous l'autorité du gouvernement, à titre gratuit ou autrement. L'article 31 prévoit qu'une cession à titre gratuit devient irrévocable après 30 ans et qu'elle s'applique rétroactivement aux cessions effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi proposée.

Les articles 32 et 33 traitent de terres cédées dont l'usage courant n'est pas celui prévu dans les lettres patentes. Si l'usage qui en est fait n'en est pas un d'utilité publique, le titulaire doit rétrocéder cette terre au ministre. Le ministre peut cependant, à la demande du titulaire, modifier les lettres patentes pour substituer à l'usage qui y est exprimé un autre usage d'utilité publique.

Certaines communautés cries sont affectées par l'existence de terres détenues par lettres patentes. Ces terres étant exclues de nos terres de catégorie I, elles forment des enclaves au sein de nos communautés. Dans certains cas, nous sommes actuellement en pourparlers avec le ministère de l'Energie et des Ressources et les titulaires de ces droits. Une des questions soulevées est de savoir si les terres ont été ou sont utilisées aux fins spécifiées dans l'octroi original. Dans le cas où l'usage n'est pas conforme, la rétrocession de ces terres devrait être exigée. Ces terres pourront alors être incluses dans les terres de la catégorie I. Cette question revêt beaucoup d'importance pour les Cris, car elle permet de consolider les terres de la catégorie I. Il serait regrettable que les articles 32 et 33 du projet de loi entravent les négociations entamées avec les tiers-détenteurs de droits et minent nos tentatives de consolidation des terres de catégorie I.

Nous aimerions, par la même occasion, soulever un autre aspect.

Les chasseurs cris et leur famille pourraient souhaiter, maintenant et dans l'avenir, établir une résidence permanente sur leur territoire de chasse et à cette fin, y construire des bâtiments de nature permanente. Par le passé, des représentants du ministère de l'Energie et des Ressources ont soulevé la question de savoir si les Cris en tant qu'individus pourraient obtenir un droit sur des terres en vertu de la Loi sur les terres et forêts pour les fins mentionnées ci-dessus.

Bien que nous soyons d'avis que les bénéficiaires cris n'ont pas besoin d'obtenir de droits sur les terres pour l'établissement de campements nécessaires à la poursuite de leurs activités d'exploitation (conformément au paragraphe 24.3.13 du chapitre 24 de la Convention, le droit d'exploitation inclut celui d'établir tous les campements nécessaires à l'exercice de ce droit), les Cris pourront préférer opter pour l'obtention de droits formels en vertu du texte législatif pertinent, afin, entre autres, d'assurer la protection de leur tenure.

Nous désirons obtenir la ferme assurance que le but du projet de loi ou de la politique gouvernementale en général n'est pas de restreindre la possibilité pour un Cri en tant qu'individu, d'obtenir des droits sur des terres.

G. Réserves en faveur du Québec (article 38)

L'article 38 assujettit les terres bordant les rivières et les lacs à une réserve en faveur du Québec.

Pour sa part, la Convention stipule que les limites extérieures des terres de la catégorie I, dans le cas de certains lacs et rivières importants et du littoral, sont sujettes à une réserve de 60,35 mètres en faveur du Québec; cette disposition ne s'applique, cependant, qu'aux limites ayant été spécifiquement désignées pour faire l'objet de cette réserve.

Les transferts finals de terres de la catégorie I n'ont pas été encore effectués. Lorsque ces transferts auront lieu, ils devront réfléter les dispositions de la Convention et des arpentages subséquents, plutôt que celles de l'article 38 du projet de loi.

En même temps, nous aimerions souligner que cette réserve de 60,35 mètres est une source de difficultés pratiques pour les bandes cries et les Corporations de villages cris.

La juridiction des bandes cries est limitée aux terres de la catégorie IA. De la même façon, celle des Corporations de villages cris se limite aux terres de la catégorie IB. En pratique, ceci veut dire que les mesures destinées, entre autres, aux services de police, à la justice, la gestion des terres et à la protection de l'environnement mises en place par les administrations locales cries ne s'appliquent pas à cette réserve de 60,35 mètres.

Il serait donc très utile que le pouvoir réglementaire détenu par les bandes cries et les Corporations de villages cris s'étende à la réserve de 60,35 mètres en question.

Nous sommes conscients qu'une telle mesure tombe hors du champ du projet de loi 102, mais nous croyons, néanmoins, que le moment est opportun pour mentionner cette difficulté d'application de la Convention. Il serait d'ailleurs utile de noter que dans le cas des régions situées plus au nord, les administrations locales inuit ont juridiction sur ces réserves de 60,35 mètres.

L'article 38 du projet de loi nous préoccupe aussi d'une autre façon. En effet, le dernier paragraphe de cet article prévoit que le ministre peut vendre, céder gratuitement, louer ou échanger la réserve aux conditions et prix déterminés par le gouvernement par voie règlementaire. Cette disposition en remplace une qui se veut plus spécifique, soit l'article 39 de la Loi sur les terres et forêts qui stipule les raisons pour lesquelles le ministre peut renoncer à cette réserve (la vente d'îles ou de terrains de peu d'étendue, ou s'il le considère dans l'intérêt public).

Toute disposition relative au futur transfert de terres nous préoccupe particulièrement. La communauté d'Oujé-Bougoumou est actuellement en pourparlers au sujet du transfert de terres de la catégorie I. De plus, selon les particularités de notre régime des terres, il est possible que des parties de terres de la catégorie I d'autres communautés soient remplacées. Cette opération impliquera alors un transfert de nouvelles terres. La réserve obligatoire en faveur du Québec, stipulée à

l'article 38, ne doit, en aucun cas, s'appliquer à ces futurs transferts. Il est donc essentiel que nous ayons l'assurance formelle que le ministre possèdera alors les pouvoirs nécessaires à la renonciation de telles réserves. Bien que nous comprenions la volonté d'assurer une certaine flexibilité en référant à des conditions déterminées par voie règlementaire, nous suggérons que ces règlements devraient être déposés et discutés en même temps que le projet de loi.

H. Terres réservées aux Indiens

Bien que les terres de la catégorie IA mises de côté conformément à la Convention ne soient pas des "réserves" au sens de la Loi sur les Indiens, il n'en demeure pas moins que les articles 44 et 35 du projet de loi ne s'appliquent pas seulement aux réserves telles que définies dans la Loi sur les Indiens. Ces articles autorisent le gouvernement à mettre de côté des terres à l'usage et au profit des bandes indiennes. Ces terres sont transférées au gouvernement du Canada pour être administrées par celui-ci. En plus des dispositions de la Convention, nous déduisons donc que les articles 44 et 45 pourraient être utilisés aux profit des bandes cries.

Les articles 44 et 45 du projet de loi remplacent les articles 63, 64 et 65 de la Loi sur les terres et forêts. Ces nouvelles dispositions, étant moins restrictives, sont une nette amélioration par rapport aux dispositions actuelles de la Loi sur les terres et forêts. La mention d'une superficie maximale des terres publiques pouvant être mises de côté en vertu de l'article

64 de la Loi sur les terres et forêts a été éliminé. Alors qu'en vertu de la Loi sur les terres et forêts, le droit de réversion s'effectue à compter du jour où les Indiens "cessent de les occuper à titre d'usufruitiers", il s'exercera désormais seulement lorsqu'une bande indienne abandonnera ces terres par un "acte de cession". La restriction de la loi actuelle à l'effet que les terres mises de côté ne seront octroyées ou distraites d'aucun territoire sous licence de coupe de bois à moins que le consentement du porteur de licence n'ait été préalablement obtenu, a été éliminée.

Nous sommes heureux de ces changements. Nous suggérons, cependant, de modifier l'article 45 du projet de loi afin d'éliminer la prohibition du transfert de droits miniers lors de l'affectation de l'usufruit des terres.

I. Contrôle de l'utilisation des terres (articles 46 et subséquents)

L'accès aux terres de la catégorie IA et IB est traité en détail au chapitre 5 de la Convention, dans la Loi sur le régime des terres de la Baie James et du Nouveau-Québec et, spécifiquement en ce qui concerne les terres de la catégorie IA, dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Il existe de plus, des dispositions visant à restreindre l'accès aux terres de la catégorie II dans la mesure nécessaire pour assurer la protection des droits d'exploitation des Cris sur ces terres. Nous faisons ici référence aux articles 91 et 92 de la Loi sur le régime des terres de la Baie James et du Nouveau-Québec.

La version anglaise de l'article 46 du projet de loi stipule que toute personne peut passer sur les terres du domaine public "except as prescribed by law or a regulation of the Government". Il semble y avoir une différence dans le sens des termes utilisés dans la version anglaise et ceux de la version française du projet de loi. En effet, la version française énonce la restriction de l'accès en ces termes:

> ...sauf dans la mesure prévue par une loi ou par un règlement du gouvernement.
> (souligné de nous)

L'expression "by law" utilisée dans la version anglaise devrait être interprétée comme référant à tout instrument législatif, y compris la législation fédérale comme la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec et les règlements adoptés par les bandes ou Corporations de villages cris. Par contre, l'expression "par une loi ou par un règlement du gouvernement" laisse entendre que la seule exception possible serait celle prévue dans une loi du gouvernement du Québec.

Le projet de loi devrait clairement stipuler que le droit de passer sur les terres du domaine public est assujetti à la Convention de la Baie James et du Nord québécois et les lois qui en découlent. Une fois de plus, cet article du projet de loi illustre le besoin d'inclure une clause générale ou spécifique de non-dérogation ou d'incompatibilité.

J. Statut des chemins (articles 50 et 51)

Nous avons certaines préoccupations quant à l'application de la nouvelle loi aux problèmes typiques reliés à la construction et à l'exploitation du réseau routier dans le nord.

Les communautés côtières cries comptent de plus en plus sur les chemins d'hiver, à la fois pour l'accès à leurs communautés et aussi pour le transport des matériaux nécessaires à leur développement.

Ces chemins ont le plus souvent été construits pour le compte des administrations locales cries ou des entreprises cries comme la Société de logement crie. Ils ont aussi été exploités sur une base commerciale afin de pouvoir absorber les coûts de réouverture et d'entretien de ces chemins. Pour ces raisons et aussi, si l'on tient compte des conditions hasardeuses liées à l'utilisation des chemins d'hiver dans le nord, pour des raisons de sécurité publique, les administrations locales cries les ont généralement considérés comme des chemins privés et en ont contrôlé l'accès. Cette pratique nous semble logique et sera probablement maintenue dans les années à venir.

Il ne nous parait toutefois pas évident que ces arrangements soient compatibles avec les articles 50 et 51 tels que proposés. Nous voulons donc l'assurance que nous pourrons continuer à exploiter les routes d'hiver selon les pratiques actuelles. Nous devrions ajouter que les permis nécessaires ont été obtenus du ministère de l'Energie et des Ressources et du ministère de l'Environnement.

L'application de ces articles du projet de loi soulève un problème semblable quant aux voies d'accès permanentes aux communautés cries, un bénéfice important traité au chapitre 28 de la Convention. Nous avons expliqué plus haut que des mécanismes de contrôle de l'accès aux terres des différentes catégories sont établis par la Convention. Par conséquent, il est important que les bandes cries ou les Corporations de villages cris soient en mesure d'exercer ces contrôles sur les terres des catégorie I et II. De plus, le contrôle de l'accès aux communautés cries est une mesure utile et justifiée dans le contexte de la gestion de certaines répercussions sociales négatives provenant de la construction de voies d'accès aux communautés nordiques.

Les articles 50 et 51 laissent planer un doute quant à la possibilité d'exercer ces contrôles. L'utilisation des chemins sera soumise aux règlements adoptés en vertu de l'article 63 du projet de loi. Une fois de plus nous soulevons la nécessité d'une divulgation complète des règlements projetés afin que toutes les

parties intéressées soient en mesure de comprendre et d'évaluer adéquatement le système proposé. Nous demandons donc que les règlements prévus à l'article 63 soient déposés pour discussion.

A notre avis, la justification pour l'inclusion de l'article 52 qui exclut toute possibilité de recours en dommages et intérêts en raison d'un défaut de construction, d'amélioration ou d'entretien d'un chemin, n'est pas évidente.

K. Occupation et utilisation illégale et révocation des droits (articles 53 à 59)

En plus du droit d'occupation et d'utilisation des terres des catégories I et II, les bénéficiaires cris de la Convention jouissent d'un droit d'exploitation et de maintien de leur système traditionnel de territoires de chasse et de terrains de piégeage sur l'ensemble des terres de la catégorie III.

Le chapitre 24 de la Convention reconnaît aux Cris un droit d'exploitation (chasser, pêcher, piéger, capturer et tuer toutes espèces de poissons, d'animaux sauvages ou d'oiseaux) qui s'étend sur tout le Territoire; ce droit comprend le droit d'établir tous les campements nécessaires à l'exercice du droit d'exploitation (paragraphe 24.3.13). L'exercice de ces droits n'est pas assujetti à l'obtention de permis, licences ou autres

autorisations du gouvernement (paragraphe 24.3.18). Ces mêmes droits sont réaffirmés dans la Loi sur le régime de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec. En plus des dispositions de la Convention, nous croyons que les piégeurs cris possèdent individuellement des droits et des intérêts indépendants, sur leurs territoires de chasse, fondés sur leur occupation et utilisation.

Il ne faudrait surtout pas que les articles 53 à 59 du projet de loi aient pour effet de déranger les piégeurs cris dans leur occupation légale et exploitation des terres à travers le Territoire. Ces articles sont évidemment justifiés dans la mesure où ils permettent au ministre de traiter les cas d'occupation "illégale" des terres. Ceci dit, étant donné que les droits cris d'occuper et d'utiliser le territoire ont une source indépendante du projet de loi, il est possible que les personnes chargées de l'application de cette nouvelle loi, tentent, par erreur, d'appliquer ces dispositions aux trappeurs cris. Une telle situation pourrait être évitée si le projet de loi reconnaissait formellement les droits des Cris reconnus dans la Convention.

L'expression "permis d'occupation" mentionnée à l'article 56 est imprécise. Cette expression a causé certaines difficultés dans le cadre de la reconnaissance des droits acquis dans les terres de la catégorie I avant l'entrée en vigueur de la Convention. Nul ne paraît savoir

précisément, les représentants du ministère y compris, quels droits, s'il y en a, sont visés par les permis d'occupation.

2. Le plan d'affectation des terres (Section III)

Quelques-unes des plus importantes incidences pour la gestion du territoire du nord-ouest québécois découlent de la Section III du projet de loi. Cette section traitant de l'affectation des terres revêt une importance particulière pour les Cris de la Baie James.

Nous sommes étonnés du peu de précisions qu'apporte la Section III du projet de loi, compte tenu de l'importance accordée à l'affectation du territoire au Québec.

L'article 17 du projet de loi stipule que la préparation d'un plan d'affectation des terres du domaine public relève du ministre responsable de l'application de la loi. Ce plan devra être conforme aux objectifs et aux orientations poursuivis par le gouvernement et les ministères concernés. Le projet de loi ne fournit, cependant, aucune description ou indication sur ce que signifie un plan d'affectation ni sur ce qu'il doit inclure. Le projet de loi ne contient pas de critères d'élaboration du plan d'affectation. En dernier lieu, le projet de loi ne contient aucune disposition favorisant la participation et la consultation publiques, à l'exception des territoires regroupés en municipalités régionales de comté. Même dans ce dernier cas, le processus d'élaboration des plans d'affectation s'avère essentiellement un processus gouvernemental unilatéral.

Nous recommandons d'abord, au sujet du concept du plan d'affectation et de son contenu, que le projet de loi comporte des dispositions énonçant ce qu'un plan d'affectation doit et peut contenir. Une approche similaire à celle des articles 5 à 8 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, R.S.Q., c. A-19.1 (concernant les schémas d'aménagement) pourrait être suivie.

Nous sommes conscients du fait que le projet de loi vise l'incorporation du plan d'affectation des terres dans le processus de préparation de schémas d'aménagement prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ceci n'est d'aucune utilité pour nous car cette loi ne s'applique pas à nos territoires (article 266 de cette loi). De toute façon, les schémas d'aménagement adoptés par les municipalités régionales de comté sont soumis à l'approbation gouvernementale et tant dans le cas de l'adoption du schéma original que dans celui d'une modification à ce schéma, l'approbation peut être refusée si le schéma ne respecte pas le plan d'affectation des terres (article 71 du projet de loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme). Ceci ne nous en dit pas plus sur ce que constitue un plan d'affectation et sur les critères d'application.

L'absence d'une disposition législative prévoyant que le plan d'affectation des terres doit reconnaître et tenir compte de l'utilisation actuelle des terres, nous préoccupe tout particulièrement.

Tel que mentionné plus haut, les communautés cries et les bénéficiaires cris en tant qu'individus, possèdent des droits d'occupation et d'utilisation sur le territoire, lequel est d'ailleurs entièrement couvert par les territoires de chasse et les terrains de piégeage. L'article 17 du projet de loi prévoit cependant que le plan doit indiquer la vocation des terres en conformité avec les objectifs et les orientations que le gouvernement et les ministères concernés y poursuivent ou entendent y poursuivre. Ce point a déjà été soulevé dans notre mémoire sur le projet de loi 150 (la Loi sur les forêts), que nous soumettons en annexe (annexe I), en raison des liens étroits entre ces deux projets de loi et nos commentaires à ce sujet.

Nous suggérons donc une modification au projet de loi afin d'y prévoir que les plans d'affectation des terres devront reconnaître et tenir compte de l'utilisation actuelle des terres faisant l'objet de ces plans.

La participation du public, et particulièrement celle des Cris, à l'élaboration des plans d'affectation, est un autre aspect qui attire notre attention. De par son libellé, le projet de loi semble accepter le principe de la participation du public. En effet, le plan d'affectation doit être transmis aux municipalités régionales de comté concernées. Cependant, nous devons soumettre, respectueusement, que l'article 19 du projet de loi prévoyant ce processus de

consultation n'apporte pas beaucoup de précisions. En effet, il semble plutôt que l'intention sous-jacente soit de renseigner la population sur le contenu du plan d'affectation, et non de favoriser une consultation ou une participation dans le processus d'élaboration du plan. Ceci ne constitue pas à notre avis une démarche souhaitable pour le territoire de la Baie James.

Le problème vécu à l'heure actuelle sur nos territoires est le suivant: il n'existe à la Baie James aucune structure administrative régionale possédant les pouvoirs nécessaires en matière d'aménagement du territoire et susceptible d'impliquer pleinement les occupants du territoire soit les Cris de la Baie James. Plusieurs organismes régionaux ont été créés en vertu de la Convention. Un certain nombre d'entre eux sont exclusivement cris. Dans d'autres cas, les Cris participent avec d'autres entités, comme la Municipalité de la Baie James et la Société d'énergie de la Baie James/Hydro-Québec. Quelques-uns ont des responsabilités d'aménagement régional, mais dans ces cas la juridiction territoriale se limite aux terres des catégories I et II, tandis que d'autres n'en n'ont aucunes. A cet égard, la situation que nous connaissons sur nos territoires est unique. Permettez-nous d'expliquer cette affirmation.

La Convention fut négociée en 1974 et 1975, soit après la création de la Société de développement de la Baie James et de la Municipalité de la Baie James, conformément à la Loi sur le développement de la Baie James. Ainsi, la Convention a dû tenir compte de ces organismes, malgré le fait qu'ils aient été créés principalement pour la construction du Complexe La Grande et non en tant que structures régionales permanentes. Ajoutons aussi que les occupants du territoires, c'est-à-dire les Cris de la Baie James, n'étaient pas appelés à y participer.

Il s'en suit qu'à plusieurs égards, ces circonstances ont fait en sorte que le recours à un mécanisme d'aménagement du territoire prenant en considération les droits et les intérêts des Cris, a été mis en veilleuse dû, dans une large mesure, à l'existence d'organismes temporaires ou "externes". Cet état de fait est en contraste direct avec la situation vécue plus au nord puisque la Convention a créé l'Administration régionale Kativik et prévu divers mécanismes spécifiques d'aménagement du territoire au nord du 55^{e} parallèle. Ceci est principalement dû au fait qu'à l'époque, la Loi sur le développement de la Baie James ne s'appliquait pas dans cette région (actuellement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne s'y applique pas non plus).

Au sud du territoire cri, le gouvernement du Québec a développé, au cours des dernières années, plusieurs mécanismes d'aménagement du territoire. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en est la preuve.

Le projet de loi offre l'occasion de remédier aux contraintes imposées quant à l'utilisation de mécanismes d'aménagement des terres et de développement régional qui existaient dans les années 1970. Plus spécifiquement, le projet de loi offre la possibilité de créer des mécanismes qui assureront la reconnaissance des intérêts particuliers des Cris de la Baie James et permettront d'en tenir compte dans le cadre de la planification et l'aménagement régionaux.

Quelle est la solution pour notre territoire, en l'absence de structures administratives régionales appropriées? Nos recommandations sur la création d'un organisme administratif régional pour notre territoire ont déjà été présentées au gouvernement du Québec (à la Commission Gendron et au Comité de consultation créé en 1985). Nous sommes toujours en faveur de la création d'une ou de plusieurs structures administratives régionales ayant juridiction sur l'ensemble de notre territoire (de la limite sud des terrains de piégeage cris jusqu'à la limite nord du territoire de Whapmagoostui), et reconnaissant les Cris comme la population prédominante et indigène et principaux utilisateurs du territoire. Nous avons déjà suggéré que l'Administration régionale Kativik pourrait servir de modèle.

Pour ce qui est de la partie sud du territoire, nous sommes conscients de l'existence de plusieurs communautés non-autochtones qui ont elles aussi des intérêts particuliers au niveau régional. Nous sommes intéressés à examiner les possibilités qui s'offrent pour cette partie du territoire, sans toutefois y appliquer nécessairement le concept de la municipalité régionale de comté qui, à notre avis, ne représente pas une vraie forme de gouvernement régional. Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire sur le projet de loi 150 (la Loi sur les forêts), les communautés cries du sud du territoire -Mistassini, Waswanipi et Oujé-Bougoumou- sont particulièrement vulnérables dans les secteurs concurrentiels d'utilisation du territoire et de ses ressources, notamment l'exploitation forestière. Ces communautés doivent être munies d'une structure qui assurera la protection de leurs intérêts collectifs et individuels.

L'absence d'une structure régionale appropriée engendre deux problèmes connexes dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire. Il n'existe aucune structure adéquate permettant l'élaboration et l'exécution des schémas d'aménagement semblables à ceux mentionnés dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ou le plan d'affectation mentionné à l'article 17 du projet de loi 102. Il semble par ailleurs, n'y avoir aucune disposition législative prévoyant l'élaboration de schémas d'aménagement dans nos territoires. Malgré le fait que des plans d'affectation des terres peuvent être dressés, il n'existe pas de

disposition prévoyant la participation des résidents de notre territoire, et, en particulier, des Cris de la Baie James.

Après avoir examiné le processus établi par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme tel que modifié par le projet de loi, nous ne pouvons nous montrer favorables à son application sur notre territoire. En effet, nous estimons que ce système ne pourrait pas fonctionner en raison de la nature particulière des administrations locales cries et de leurs terres. Nous croyons, de plus, que les pouvoirs de désaveu donnés au gouvernement en cette matière sont déraisonnables (l'article 71 du projet de loi, modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en est un exemple probant).

Nous proposons, mais seulement comme solution temporaire à ce problème, que le projet de loi, et peut-être même la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, soient modifiés de façon à prévoir la participation active des Cris au processus d'élaboration des schémas d'aménagement et des plans d'affectation de notre territoire. Une certaine flexibilité pourrait être assurée en agissant par voie réglementaire. Puisque le projet de loi modifie déjà la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est peut-être possible d'y apporter une modification corrélative au même effet. Les règlements en question pourraient prévoir comment les organismes régionaux cris et les communautés cries seront appelés à participer au processus d'élaboration de ces plans.

Notre acceptation de l'approche suggérée ci-dessus est sujette, bien entendu, à la condition que nous puissions participer à l'élaboration du contenu de ces règlements, conjointement avec le gouvernement et à notre entente à l'effet que ceci ne constitue qu'une solution transitoire, en attendant la mise en place d'une structure administrative régionale crie adéquate pour notre territoire.

CONCLUSION

En conclusion, nous désirons résumer trois (3) des points principaux soulevés dans ce mémoire.

1. **Concordance avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois, la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec et autres textes législatifs adoptés en vertu de la Convention**

Tel que démontré dans ce mémoire, il existe un certain nombre de problèmes potentiels de concordance. Nous demandons donc l'addition dans le projet de loi de clauses de non-dérogation ou d'incompatibilité afin d'assurer que cette loi est assujettie à la Convention et aux lois qui en découlent. Nous avons donc suggéré le texte suivant:

> "La présente loi s'applique sous réserve de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et des lois qui en découlent."

2. Réglementation prévue au projet de loi

Comme ce fut le cas pour le projet de loi 150 - Loi sur les forêts, nous notons ici qu'une grande partie du détail relatif à la mise en application de cette loi, sera explicité dans les règlements. L'article 27 (vente de terres et bâtiments par le ministre), l'article 38 (réserves en faveur du Québec), l'article 46 (accès aux terres du domaine public), l'article 51 (utilisation des chemins) et, de façon générale, l'article 63 qui prévoit les pouvoirs réglementaires du gouvernement sont tous des exemples utilisés pour illustrer ce point dans ce mémoire.

Nous demandons le dépôt des projets de règlements et une discussion complète de ceux-ci avant l'adoption du projet de loi.

3. Plans d'affectation des terres - section III du projet de loi

Au cours de la rédaction ce mémoire, nous avons expliqué les problèmes liés à l'absence de structures appropriées sur notre territoire, permettant une participation crie lors de l'élaboration de schémas d'aménagement et de plans d'affectation pour nos territoires.

Nous demandons que le projet de loi soit modifié de façon à prévoir, par voie réglementaire, la mise en place d'un mécanisme assurant la participation active des organismes régionaux cris et des communautés cries au processus d'élaboration des schémas d'aménagement et de plans d'affectation.

Le mémoire insiste sur le fait que notre consentement à l'approche suggérée serait sujette à la condition que nous puissions participer à l'élaboration du contenu de ces règlements et notre entente à l'effet qu'une telle approche constitue une solution transitoire, en attendant la mise en place d'une structure administrative régionale crie appropriée pour nos territoires.

Nous remercions la Commission de nous avoir donné l'occasion de présenter nos commentaires et recommandations relativement à cette initiative législative d'envergure qu'est le projet de loi 102 - Loi sur les terres du domaine public.

Annexe I

MEMOIRE SOUMIS PAR LE GRAND CONSEIL DES CRIS DU QUEBEC/ADMINISTRATION REGIONALE CRIE, SUR LE PROJET DE LOI 150 (LOI SUR LES FORETS) DEPOSE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

En septembre dernier, le Grand Conseil des Cris du Québec et l'Administration régionale crie soumettaient au nom des neuf (9) bandes cries un mémoire à la Commission parlementaire chargée de réviser l'avant-projet de loi sur les forêts déposé à l'Assemblée nationale en juin dernier.

Plusieurs modifications ont été apportées au texte original de l'avant-projet de loi. Le projet de loi 150 est plus détaillé que l'avant-projet de loi et reflète en effet certains des commentaires, les nôtres y compris, des intervenants devant la Commission parlementaire. Il n'en demeure pas moins que certains points, certains d'entre eux sérieux, doivent encore à notre avis être clarifiés.

Une grande partie des commentaires contenus dans notre mémoire soumis à la Commission parlementaire s'appliquent encore au projet de loi 150. Nous ne reviendrons pas en détail sur chacun d'entre eux mais nous confirmerons plutôt notre point de vue de la question; notre premier mémoire servira ainsi de document de référence et d'appoint.

Avant de commencer, nous aimerions préciser quelques points. D'abord, nous avons eu l'occasion de soulever quelques unes de nos préoccupations avec les représentants de votre ministère et nous avons pu avoir pour certaines d'entre elles l'assurance que le projet de loi serait modifié afin de tenir compte de nos intérêts. Nous apprécions bien sûr cette collaboration mais ne sachant pas quelles modifications seront apportées, nous croyons utiles de formuler dans cette lettre l'ensemble de nos préoccupations.

Nous avons par la suite appris que le projet de loi était actuellement à l'étude détaillée par l'Assemblée nationale, et ceci nous préoccupe. Compte tenu des modifications substantielles apportées à l'avant-projet de loi ainsi que de la longueur et de l'importance du projet de loi 150, nos commentaires se sont évidemment que préliminaires. Vous comprendrez que la situation dans laquelle nous nous trouvons explique l'importance d'accorder à tous les intéressés, y compris nous-même, plus de temps pour examiner en détail le texte de ce projet de loi.

Nous aimerions recommander en tout premier lieu que le gouvernement ne procède pas à l'adoption du projet de loi de façon expéditive mais qu'il donne plutôt à tous les intéressés davantage de temps pour étudier et commenter le contenu de cette loi et d'en évaluer les répercussions.

Sur la base de ce qui précède, nous vous présentons ci-dessous nos commentaires point par point.

1. ABSENCE DE DETAILS DE FOND SUR LESQUELS LES PARTIES INTERESSEES PEUVENT FONDER LEURS COMMENTAIRES

Même si le projet de loi 150 représente une nette amélioration par rapport à l'avant-projet de loi, nous sommes toujours préoccupés par les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouvernement exercés par voie de règlements, par l'attribution des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et autres autorisations requises.

L'article 35 autorise en effet le ministre à consentir un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier à une "personne admissible" s'il estime que la possibilité forestière le permet et que "l'intérêt public" le justifie. Les termes "personne admissible" et "intérêt public" sont vagues. Lorsque l'on considère que les contrats porteront sur des superficies considérables et compte tenu de la longue durée des contrats (25 ans avec prolongation automatique si les conditions sont respectées - article 70) et de leur forme contractuelle liant deux parties, la loi devrait être à cet égard aussi précise que possible.

L'article 166 du projet de loi donne au gouvernement des pouvoirs réglementaires quant aux normes d'intervention en matière de gestion forestière. Or, très peu de normes sont mentionnées dans le projet de loi. L'article 167 donne aussi au gouvernement le pouvoir de réglementer, entre autres choses, les modalités techniques de l'exploitation, les conditions et les droits

de même que la forme des différents plans de gestion forestière mentionnés dans ce projet de loi. L'article 167 énumère en tout 18 sujets faisant partie des pouvoirs réglementaires du gouvernement.

Les problèmes engendrés par des lois trop générales ou mettant trop d'emphase sur les pouvoirs discrétionnaires de réglementation ont été dernièrement soulevés par plusieurs Commissions de l'Assemblée nationale, par le Barreau du Québec et par plusieurs spécialistes du droit administratif (voir le document intitulé "Le contrôle parlementaire de la législation déléguée, Rapport du Comité d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée, Assemblée nationale, juillet 1983; Mémoire sur l'avant-projet de loi sur les forêts, août 1986, Barreau du Québec).

Dans le domaine parfois complexe et technique de la gestion forestière, il est compréhensible et même souhaitable que le gouvernement dispose d'une certaine souplesse au niveau de la gestion des aspects environnementaux, sociaux, économiques et autres de l'exploitation forestière. Une loi doit refléter cette souplesse mais d'un autre côté, il est essentiel que les citoyens, et en particulier ceux qui sont directement touchés par celle-ci, puissent faire valoir leurs commentaires et leur opinion sur les particularités de tout nouveau régime.

Il est difficile de voir comment cela peut se faire dans le cas du projet de loi 150, à moins que davantage de détails soient intégrés à l'actuel texte de loi ou que les règlements découlant de celui-ci et le manuel d'aménagement forestier soient déposés ou publiés et soumis pour discussion en même temps que le projet de loi.

Nous recommandons donc que le projet de loi ne soit pas adopté avant la pré-publication ou le dépôt des règlements qui complètent le régime proposé dans le projet de loi.

2. LE PROJET DE LOI NE TRAITE PAS ADEQUATEMENT DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DE LA FORET PAR LES CHASSEURS ET PIEGEURS CRIS TELLES QUE RECONNUES PAR LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUEBECOIS

Nous considérons que le projet de loi fait preuve d'une sérieuse lacune en ne tenant pas compte de la protection des droits et intérêts des chasseurs et des piégeurs cris.

Nous sommes d'avis que le problème principal au niveau des intérêts des autres utilisateurs de la forêt est que le texte de loi tend à restreindre la prise en considération aux activités spécifiées dans les plans d'utilisation du territoire approuvés par le gouvernement en vertu du projet de Loi sur les terres du domaine public (article 24 du projet de loi). Ces plans seront élaborés

et approuvés selon des mécanismes qui ne s'appliquent pas dans le territoire faisant l'objet de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (voir partie III du projet de loi 102 - Loi sur les terres du domaine public).

Il convient ici de faire deux (2) observations. Premièrement, à la lumière du libellé actuel de l'article 24 du projet de loi, il est difficile de voir comment les droits des Cris à l'exploitation de la forêt pourront être pris en considération. Deuxièmement, il est évident que des mécanismes de planification visant l'utilisation du territoire de la Baie James doivent être développés. Ceci pourrait être accompli explicitement en amendant le projet de loi 102.

En plus du problème général soulevé ci-dessus, nous devons aussi mettre l'emphase sur le problème particulier que crée l'absence de reconnaissance de l'occupation et de l'utilisation de la forêt par les chasseurs cris.

Le chapitre 24 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ("la Convention") reconnaît aux bénéficiaires cris un droit d'exploitation (chasse, pêche, trappage dans le but de capturer ou de tuer toute espèce de poisson, de mammifères sauvages ou d'oiseaux) s'étendant à tout le territoire faisant l'objet de la Convention. Ce droit a été par la suite enchâssé dans la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec R.S.Q., ch. D-13.1 ("la Loi"). Bien que nous sommes d'avis que la Convention et les lois y afférant prévalent sur toute autre loi en cas d'incompatibilité ou de conflit, le projet de loi devrait en tenir explicitement compte afin de prévenir tout conflit ou incompatibilité.

En plus des dispositions de la Convention, nous croyons que les piégeurs cris possèdent individuellement, de par leur occupation et utilisation du territoire, des droits et des intérêts relatifs à leurs territoires de chasse. Ces droits et intérêts devront être sérieusement considérés avant que soit autorisée toute exploitation forestière sur ces territoires.

L'article 24 du projet de loi exige que les détenteurs de permis d'intervention se conforment aux normes d'intervention dont les objectifs sont énumérés à cet article. Il n'est cependant pas fait mention de l'occupation et de l'exploitation du territoire par les chasseurs et piégeurs cris. Le seul endroit où il est fait référence aux autres utilisateurs de la forêts est le troisième paragraphe de ce même article qui mentionne que les normes ont pour objet d'assurer "la compatibilité des activités qui s'exercent sur les diverses unités territoriales, compte tenu des vocations identifiées dans la plan d'affectation approuvé par le gouvernement conformément à la Loi sur les terres du domaine public". Bien que la portée de ce libellé ne soit pas évidente, nous avons tout lieu de croire que seules les activités approuvées par le gouvernement et reconnues comme telles dans les plans d'utilisation du territoire seront considérées. Ceci ne comprendrait donc pas l'utilisation et l'occupation du territoire par les chasseurs et piégeurs cris.

Afin de mieux illustrer cette question, il faut savoir que l'exploitation de la forêt par les Cris (chasse, pêche, piégeage) se fait sur le même territoire que l'exploitation forestière commerciale. Les Cris de la partie sud du territoire sont en fait des co-utilisateurs de la forêt avec les compagnies forestières. Dans les autres régions du Québec, la vocation polyvalente du territoire est désignée par zonage; dans ce contexte, l'utilisation de la forêt par les Cris se distingue donc de cette approche. Néanmoins, nous ne voulons pas par là dire que le principe du zonage du territoire n'a pas sa place dans notre région.

L'article 46 du projet de loi nous fournit un autre bon exemple des facteurs dont le ministre devra tenir compte dans la délimitation d'une unité d'aménagement forestier. Encore une fois, cet article néglige de mentionner tout autre utilisateur du territoire. De plus, l'intention du ministère d'allouer autant que possible des territoires d'approvisionnement constitués "d'un seul tenant" pourrait rendre plus difficile toute possibilité d'en arriver à une co-utilisation de la forêt et à une allocation des coupes tenant compte des activités exercées par les chasseurs et piégeurs cris s'il y a lieu de répartir les assiettes de coupe sur quelques portions des territoires de chasse cris, plutôt que de concentrer les coupes sur la totalité d'un nombre restreint de territoires de chasse.

Comme dernier exemple nous vous référons aux articles 166 et 167 du projet de loi qui sanctionnent les pouvoirs réglementaires du gouvernement. Ces articles traitent des normes d'intervention et des autres champs d'action du gouvernement relatifs à l'exploitation forestière, et ne mentionnent aucunement de façon explicite la protection des droits et des intérêts des autres utilisateurs de la forêt.

Mis à part la question générale discutée ci-dessus, nous avons identifié plusieurs sources de conflit et d'incompatibilité entre le projet de loi, le chapitre 24 de la Convention et la Loi.

Tel qu'énoncé ci-dessus, la Convention et la Loi reconnaissaient aux Cris un droit d'exploitation s'étendant sur tout le territoire, dans la mesure où cette activité est matériellement possible et n'est pas en conflit avec d'autres activités matérielles ou avec la sécurité du public (paragraphes 24.3.5 et 24.3.6 de la Convention, et article 21 et 22 de la Loi). Le projet de loi nous donne cependant au moins deux exemples de situations où les activités de chasse et le piégeage sont interdites (l'article 106 traite des centres éducatifs forestiers, et l'article 113 des stations forestières).

Le droit des Cris d'exploiter le territoire en tout temps et d'installer des campements nécessaires à l'exercice de ce droit est clairement reconnu dans le chapitre 24 de la Convention et dans la Loi. Il est d'ailleurs spécifié que l'exercice du droit d'exploiter n'est pas assujetti à l'obtention de permis, de licences

ou d'autres autorisations (paragraphes 24.3.10, 24.3.13 et 24.3.18 de la Convention et articles 18 et 20 de la Loi). L'article 130 du projet de loi mentionne cependant qu'il est interdit de faire un feu en forêt ou à proximité de celle-ci entre le ler avril et le 15 novembre, à moins de détenir un permis délivré à cette fin par un garde-feu. Les Cris seront-ils soumis à cette obligation? Une telle exigence entrerait en conflit avec l'exercice du droit d'exploitation.

En vertu des dispositions du chapitre 24 de la Convention et de la Loi, le projet de loi et les règlements d'application devraient être soumis au Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage en raison de leurs implications pour le régime de chasse, de pêche et de piégeage mis sur pied par la Convention. Jusqu'à présent, ceci n'a pas été fait.

La question de l'exploitation forestière dans les terres de la catégorie II établies par la Convention nous préoccupe toujours. En effet, l'article 5 de la Convention et l'article 90 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, R.S.Q., ch. R-13.1, prévoient que les programmes de coupe commerciale dans les terres de la catégorie II seront définis d'après les plans d'aménagement établis par le ministère de l'Energie et des Ressources, lesquels doivent tenir compte des activités de chasse, de pêche et de piégeage.

L'article 224 du projet de loi amende l'article 90 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec et entraîne à nos yeux deux modifications importantes. D'abord, on ne parle plus de "programme de coupe commerciale" mais plutôt d'"interventions forestières", terme plus large pouvant inclure l'exploitation de la forêt par les communautés cries à des fins personnelles et communautaires. Par rapport aux dispositions de la Convention, cet amendement aurait pour effet d'assujettir à la planification gouvernementale une plus grande variété d'activités. Cette situation illustre très bien la nécessité de conclure avec les communautés cries concernées des ententes formelles relatives à l'aménagement des terres de la catégorie II. A la lumière de ce qui précède et de nos discussions avec les représentants du ministère de l'Energie et des Ressources, nous sommes d'avis que la loi devrait prévoir des plans d'aménagement forestier pour les terres de la catégorie II qui prendront la forme d'ententes formelles entre le ministère et les communautés cries concernées.

Nous devons aussi attirer l'attention sur le fait que le texte de l'amendement à l'article 90 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec n'inclut pas les termes "compatibilité avec les activités de chasse, de pêche et de piégeage". Cette omisssion est très sérieuse et entre directement en conflit avec la Convention et les lois y afférant.

Les représentants du ministère de l'Energie et des Ressources nous ont cependant affirmé que ce point sera corrigé, mais nous devons quand même le souligner afin d'être certain que cet aspect important ne sera pas omis. Nous n'avons d'autre part reçu aucune réponse au sujet du premier point soulevé plus haut.

3. LE PROJET DE LOI NE TIENT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES ASPECTS ENVIRONMENTAUX ET IGNORE LES EXIGENCES D'ORDRE ENVIRONMENTAL, EN PARTICULIER CELLES ETABLIES EN VERTU DE LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUEBECOIS

Le projet de loi apporte entre autre deux amendements à la Loi sur la qualité de l'environnement, R.S.Q., ch. Q-2, nous concernant directement. Les articles 144 et 178 de la Loi sur la qualité de l'environnement stipulent en effet que le ministre de l'Energie et des Ressources doit soumettre au Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James (article 144) et au Comité consultatif sur l'environnement Kativik (article 178), pour étude et commentaires avant de les approuver, les plans de gestion et d'exploitation de la forêt publique située dans leurs régions d'intervention respectives. Le projet de loi a pour effet d'amender ces dispositions en remplaçant l'expression "plans de gestion et d'exploitation de la forêt publique" par l'expression "les plans quinquennaux d'aménagement forestier de la forêt du domaine public" (articles 221 et 222 du projet de loi).

Les représentants du ministère de l'Energie et des Ressources nous ont cependant confirmé que cet article sera modifié afin de couvrir aussi les plans généraux d'aménagement. Cette proposition nous satisfait mais nous aimerions que les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, dans la mesure où ils traitent de la protection de l'habitat faunique et des autres aspects de la protection de l'environnement, soient aussi inclus dans la formulation de ces articles du projet de loi. De telles modifications sont évidemment souhaitables car elles concordent avec le mandat actuel des deux Comités consultatif sur l'environnement.

Le contenu de ces contrats et de ces plans est essentiel puisqu'il détermine la marche à suivre lors de toute exploitation forestière et ce faisant, prédétermine les répercussions qu'aura cette exploitation sur les Cris. Il est à notre avis important de rappeler qu'en vertu de l'article 59 du projet de loi, les plans font partie des contrats et par conséquent lient les compagnies forestières.

Plusieurs discussions ont déjà eu lieu avec les représentants du ministère de l'Environnement et, de façon préliminaire, avec ceux du ministère de l'Energie et des Ressources, à propos de la participation des Cris au niveau de la négociation des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et du contenu des différents plans d'aménagement. La participation active des Cris à toutes les étapes du processus constitue à notre avis le moyen le plus approprié pour assurer la prise en considération des droits et des intérêts des Cris et pour éviter une

situation dans laquelle une compagnie forestière pourrait, en vertu des droits conférés par contrat, exploiter la forêt d'une façon incompatible avec l'occupation et l'utilisation du territoire par les chasseurs et les piégeurs cris.

Nous sommes d'avis que l'approche à privilégier pour résoudre cette question est de prévoir explicitement la participation des Cris à toutes les étapes importantes du nouveau processus proposé dans le projet de Loi. Ceci incluerait une participation au moment de la négociation des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (article 35), lors de l'approbation des plans généraux d'aménagement mentionnés à l'article 52, des plans quinquennaux d'aménagement dont parle l'article 53 ainsi que des plans annuels d'intervention dont fait mention l'article 57 du projet de loi.

4. LES REPERCUSSIONS ECONOMIQUES GENERALES SUR LES CRIS DE LA BAIE JAMES ET LA GESTION DE LA FORET SUR LES TERRES DE LA CATEGORIE I

Nous avons déjà discuté plusieurs facettes de cette question dans notre mémoire soumis à la Commission parlementaire au mois de septembre 1986.

Comme nous l'avons souligné à la Commission, nous sommes très préoccupés par le fait que le projet de loi, vu dans son ensemble, aura comme effet d'empêcher l'octroi de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et conséquemment de l'obtention de droits de coupe hors des terres de la catégorie I aux Cris. Il y a tout lieu de croire que par le biais des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, la

totalité du territoire sera alloué désormais aux plus grandes compagnies forestières. Les communautés ou les entreprises cries se verront alors dans l'impossibilité de participer pleinement à cette activité économique.

A cet effet, nous recommandons que la section I du chapitre 3 du projet de loi soit modifiée de façon à prévoir des modalités qui permettront aux Cris d'obtenir des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier hors des terres de la catégorie I, selon des termes qui tiendront évidemment compte des particularités propres aux communautés cries.

Il reste cependant d'autres problèmes particuliers que nous aimerions aborder.

D'abord, les exigences pour l'obtention des permis d'aménagement forestier semblent entrer en conflit avec le droit des Cris d'utiliser la forêt pour leurs besoins personnels et à des fins communautaires dans les terres de la catégorie I sans avoir à obtenir un permis ou autre autorisation (paragraphe 5.1.10(d) du chapitre 5 de la Convention, et article 57 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec), ainsi qu'avec le droit d'exploitation (chasse, pêche et piégeage) s'étendant à tout le territoire de la Baie James dont l'exercise n'est pas assujetti à l'obtention de permis, licences ou autres autorisations (paragraphe 24.3.18 de la Convention, et article 25 de la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec). L'article 10 du projet de loi, qui édicte

les modalités d'obtention d'un permis d'intervention pour la récolte de bois de chauffage à des fins domestiques, est un exemple concret de l'existence d'un conflit puisque celui-ci ne sera octroyé que si la possibilité forestière le permet. Nous croyons fermement que les Cris, individuellement et collectivement, ne doivent pas être soumis à cette exigence.

Nous avons déjà soulevé avec les représentants du ministère de l'Energie et des Ressources le problème associé au droit exclusif des administrations locales cries d'exploiter commercialement les ressources de la forêt des terres de la catégorie I. La Convention et l'article 58 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec stipulent qu'une administration locale crie désirant obtenir des droits ou un permis de coupe doit faire une demande auprès du ministère de l'Energie et des Ressources, lequel ne pourra refuser la demande si le programme de coupe est conforme au plan de mise en valeur et de commercialisation approuvé par lui.

A ce propos, l'article 223 du projet de loi qui amende l'article 58, stipule qu'une administration locale crie désirant obtenir un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier ou un permis d'intervention devra faire sa demande au ministre de l'Energie et des Ressources, lequel ne pourra refuser d'accorder son autorisation si le programme d'aménagement forestier est conforme aux plans prévus à la Loi sur les forêts.

Nous estimons en premier lieu que cette disposition du projet de loi qui laisse entendre que les administrations locales cries devront obligatoirement dresser un plan général, un plan quinquennal et un plan annuel, ne semble pas concorder avec les conditions énumérées dans la Convention. Nous comprenons les raisons sous-jacentes à ce nouveau régime mais sommes d'avis que son application aux terres de la catégorie I doit être discutée plus en détail.

Selon le projet de loi, une administration locale crie doit détenir un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier ou des permis d'intervention pour exploiter commercialement les ressources forestières des terres de la catégorie I. L'article 36 exclut cependant la possibilité pour les administrations locales cries d'obtenir un contrat de ce genre à moins d'être titulaire d'un permis d'exploitation d'usine de transformation du bois. Cette dernière exigence présuppose l'accès à un approvisionnement en matière ligneuse hors des terres de la catégorie I.

Le droit d'obtenir un contrat devrait s'appliquer malgré les dispositions de l'article 36 de la Loi. Nous avons déjà transmis cette recommandation aux représentants du ministère de l'Energie et des Ressources et il semble que des amendements sont à l'étude. Nous aimerions quand même insister sur l'importance des aspects économiques du développement d'une industrie forestière locale crie basée sur l'exploitation des ressources forestières des terres de la catégorie I et de celles sises à l'extérieur de ces terres. Le projet de loi devrait selon nous réfléter cette facette de la réalité.

5. LA PROTECTION DE LA FORET

Le chapitre 1 de la Partie III du projet de loi a aussi des répercussions sur le territoire de la Baie James. En l'absence de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, le statut des terres de la catégorie I reste en suspens. Le projet de loi est silencieux sur la question de la protection de la forêt en dehors des limites des unités d'aménagement qu'il définit. Nous sommes d'avis que cette question devrait être étudiée à fond avec le ministère de l'Energie et des Ressources. A tout le moins, le projet de loi devrait prévoir une disposition permettant au Ministre de prendre des mesures particulières pour la protection de la forêt située hors des limites des aires faisant l'ojet de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

6. DIVERGENCES ENTRE LA VERSION FRANÇAISE ET ANGLAISE DU PROJET DE LOI

Bien que nous n'ayons pas eu le temps de faire une étude comparative détaillée des textes français et anglais du projet de loi, nous avons quand même relevé des divergences importantes qui portent à penser que d'autres imprécisions pourraient exister à ce niveau.

A titre d'exemple, la section I du chapitre III de la version anglaise du projet de loi fait mention de "timber supply and management licences" autorisant pour une période de 25 ans la récolte de matière ligneuse dans un territoire donné. Le texte français fait cependant

référence à un "contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier". Il est important de préciser que les termes "licence" et "contrat" n'ont pas en français ni la même signification ni la même portée juridiques.

En se fondant sur cet exemple, nous recommandons que les deux versions soient vérifiées attentivement afin d'éliminer toute divergence dans le sens des termes employés.

7. RECOMMANDATIONS GENERALES

Il ressort de ce qui précède, que plusieurs conflits et incompatibilités continuent d'exister entre le projet de loi et la Convention de la Baie James et du Nord québécois et les lois y afférant.

Nous sommes d'avis qu'une solution possible à ce problème de compatibilité avec la Convention serait d'ajouter une disposition générale stipulant que le projet de loi, les règlements, les contrats, permis ou plans préparés, approuvés ou délivrés en vertu de la loi ne portent pas atteinte aux droits des Cris reconnus dans la Convention et dans les lois y afférant. Cette même disposition devrait aussi prévoir la primauté de la Convention et des lois y afférant en cas d'incompatibilité ou de conflit.

Bien que d'accord avec plusieurs des objectifs généraux du nouveau régime des forêts proposé par le projet de loi 150, il n'en demeure par moins que celui-ci ne correspond pas tout à fait au régime établi par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, particulièrement aux chapitres 5 et 22 de celle-ci. Nous croyons fermement que le gouvernement devrait être conscient des répercussions découlant d'initiatives d'envergure, telles que celles envisagées par le projet de loi sur le régime crée par la Convention. Notre position n'est cependant pas rigide et dans la mesure où il y aurait consensus sur les objets visés, la Convention pourrait bien et devrait même être amendée. Un exemple serait la mise sur pied du forum régional dont nous discuterons ci-dessous. Néanmoins, nous devons préciser que toute nouvelle loi ou politique ne peut en aucun cas apporter implicitement des amendements à la Convention. Tout amendement implicite est inacceptable et tout amendement explicite à la Convention nécessite obligatoirement le consentement des Cris.

Dans le cas du projet de loi 150, qui met en place une nouvelle politique d'attribution et de gestion des ressources forestières du Québec et qui a pour effet de déléguer plusieurs responsabilités, il est crucial que l'on s'attarde à l'identification et à l'étude des conflits et des incompatibilités avec les droits des Cris définis dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois et dans les lois y afférant. Une solution à ce problème serait d'ajuster le nouveau régime à la Convention, ou vice-versa.

Comme nous l'avons exposé précédemment, nous croyons que le projet de loi devrait prévoir la participation des Cris tant au niveau de la négociation des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier que dans la formulation des divers plans d'aménagement touchant le territoire cri. La forme d'une telle participation a déjà été le sujet de longues discussions avec les représentants de votre ministère.

Depuis plusieurs années, nous avons étudié avec les représentants du ministère de l'Environnement, et plus récemment avec ceux du ministère de l'Energie et des Ressources, la mise sur pied d'un forum régional dont l'objectif serait l'évaluation et l'examen des répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement et le milieu social. Le but visé n'était pas d'ajouter des étapes administratives ou réglementaires mais plutôt de remplacer le processus formel d'étude des répercussions par un outil plus souple et mieux adapté.

Dans notre mémoire présenté à la Commission parlementaire en septembre dernier, nous avons proposé la création d'un tel forum régional qui pourrait regrouper des représentants des ministères de l'Energie et des Ressources, de l'Environnement et du Loisir, de la Chasse et de la Pêche et les Cris de la Baie James (par le biais de l'Administration régionale crie) et ayant comme objectif principal d'intégrer les préoccupations environnementales et sociales dans la planification et la gestion de l'exploitation forestière dans le territoire de la Baie James. Notre position sur ce sujet est toujours la même et nous recommendons la révision des dispositions

pertinentes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, de la Loi sur la qualité de l'environnement et de la Loi sur les forêts.

Le Grand Conseil des Cris
(du Québec)
L'Administration régionale
crie

Le 5 décembre 1986.